

ASPEK HUKUM PIDANA DALAM UU NOMOR 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT

Tri Hidayati

Alumni Pasca Sarjana Unlam Banjarmasin

ABSTRAK

UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UUPZ) memuat ketentuan pidana yang ditujukan kepada: 1. Pengelola (amil) yang menyalahgunakan (memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan) harta zakat, infak, sedekah, dan/atau dana sosial keagamaan lainnya (Pasal 37 junto Pasal 40 UUPZ), atau sengaja tidak mendistribusikan zakat kepada mustahiq (Pasal 39 junto Pasal 25 UUPZ) dengan ancaman pidana penjara dan/atau denda, 2. Setiap orang yang sengaja bertindak selaku amil zakat tanpa izin pejabat yang berwenang (Pasal 38 junto Pasal 41 UUPZ) dengan ancaman pidana kurungan dan/atau denda. Tujuan pemidanaan ini adalah untuk menciptakan dan meningkatkan ketaatan hukum, rasa tanggung jawab, dan profesionalitas pengelola zakat (amil) yang harus dipandang secara positif demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Rumusan dan kualifikasi ketentuan pidana dalam UUPZ telah diselaraskan dengan ketentuan umum KUHP dan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah menjadi UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kata Kunci : Hukum Pidana dan Pengelolaan Zakat

ABSTRACT

The act of Management of Zakat (Act No. 23/2011 or UUPZ) contains the criminal provisions are aimed to : 1. Manager of zakat (amil) who trespass (having, pledge, grant , sell, and / or transfer) zakat, donation, charity, and/or other religious social fund (Article 37 and Article 40 UUPZ), or not distribute zakat deliberately to some people who are entitled (mustahiq) to zakat (Article 39 and Article 25 UUPZ), will be threatened of confinement and/or emercement, 2. Any person who intentionally act as amil zakat without permission of the competent authorities (Article 38 and Article 41 UUPZ) will be threatened of imprisonment and/or emercement . The purpose of punishment is to create and improve legal compliance , sense of responsibility, and professionalism of amil which should be viewed positively for the achievement of public welfare. Formulation and qualification of penal provisions in UUPZ have been harmonized with the general provisions of the Criminal Code and Law (KUHP) and The Act of the establishment of legislation (Act No. 10/2004 as amended become Act No. 12/ 2011).

Keyword: Criminal Law and Management of Zakat

A. PENDAHULUAN

Zakat sebagai salah satu nomenklatur pranata perekonomian dalam Agama Islam yang sangat signifikan pengaruhnya terhadap seorang hamba Allah SWT dalam menjalankan dua dimensi ibadah sekaligus yakni vertikal (*hablumminallah*) dan horizontal (*hamlumminannaas*). Secara vertikal, zakat adalah perintah sang Khalik kepada manusia untuk menyisihkan sebagian harta yang telah dikaruniakan kepadanya untuk diberikan kepada para *mustahiq* (orang yang berhak) dalam rangka pensucian dan keberkahan hartanya. Rasa kepedulian terhadap sesama yang tergolong sebagai *mustahiq* diharapkan tumbuh dan menjiwa melalui perintah zakat tersebut, sehingga muncul dan terbina silaturahmi, rasa cinta, dan kebersamaan antar muzakki dan mustahiq. Lebih jauh, pranata zakat menjadi salah satu sarana distribusi kesejahteraan agar dapat dirasakan seluruh umat Islam khususnya, sehingga menjadi kekuatan dan kemajuan peradaban Islam kedepannya, dan lebih luas bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat secara umum.

Aturan-aturan zakat dalam fiqh Islam telah mengalami perkembangan yang semakin kompleks sesuai dengan perkembangan kebutuhan dan kemajuan zaman. Kewajiban zakat tidak hanya difahami sebagai kewajiban individu, namun telah menjadi kewajiban sosial yang membutuhkan otoritas penguasa/pemerintah agar dapat dijalankan sesuai koridor dan memberikan implikasi nyata dalam memajukan kesejahteraan masyarakat. Fiqh zakat bahkan telah menjelma menjadi *qanun*¹ dalam sistem

hukum nasional di Indonesia dalam bentuk Undang-Undang Pengelolaan Zakat (UUPZ) Nomor 23 Tahun 2011. Meskipun konsep dasar zakat dan pengelolaannya yang termaktub dalam UUPZ disadur dari Hukum Islam, maka sebagai salah satu produk hukum positif tentunya tidak bisa dilepaskan dari sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dengan filosofi general yang dianut di Indonesia.

Adanya campur tangan pemerintah dalam upaya meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan melalui pengelolaan yang melembaga sesuai dengan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas, maka dibutuhkan ketegasan hukum terutama bagi pengelola zakat tersebut sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat.

Syarat amanah yang ditekankan dalam UUPZ menuntut para pengelola zakat yang disebut amil baik berupa Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai pemegang wewenang pengelolaan zakat secara nasional, maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk dan dikembangkan masyarakat harus terlebih dahulu memenuhi kriteria-kriteria standar dan tidak melampaui batasan-batasan yang diberikan dalam UUPZ.

Batasan yang dimaksud berupa larangan-larangan yang dituangkan dalam Pasal 37 dan 38 UUPZ. Larangan yang termuat pada Pasal 37 nampaknya (karena tidak ada penjelelasan Pasal) ditujukan terhadap BAZNAS maupun LAZ yang dibentuk oleh masyarakat, agar tidak melakukan tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan zakat, infak, sedekah, dan/atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya.

1 Qanun berasal dari kata qanuun (bahasa Arab) yang berarti peraturan atau undang-undang. Lihat Ahmad Warson Munawwir, *Al-Munawwir, Kamus Arab-Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Progressif, 1997), hlm. 1165

Sedangkan Pasal 38 lebih ditujukan kepada LAZ agar tidak melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang yaitu Menteri Agama atau pejabat yang menjadi delegasinya.

Lembaga Amil Zakat selaku pihak yang membantu BAZNAS bertugas mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat disyaratkan harus dibentuk atas izin pejabat yang berwenang yakni Menteri Agama atau Pejabat yang ditunjuk menteri (Pasal 18 ayat (1) UUPZ). Adapun beberapa syarat yang mesti dipenuhi terlebih dahulu untuk mendapatkan izin tersebut sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 ayat (2) UUPZ adalah:

1. Terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
2. Berbentuk lembaga berbadan hukum;
3. Mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
4. Memiliki pengawas syariat;
5. Memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
6. Bersifat nirlaba;
7. Memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
8. Bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

Manakala terjadi pelanggaran terhadap Pasal 37 dan 38 UUPZ di atas, konsekwensinya berupa ancaman pidana sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan sebagaimana dimuat dalam BAB IX Ketentuan Pidana Pasal 39, 40, 41, dan 42 UUPZ.

Pencantuman ketentuan pidana dalam UU Pengelolaan Zakat tentu memiliki tujuan tertentu, meskipun dalam kenyataannya masih menuai kontroversi

terutama menyangkut keberadaan lembaga amil zakat yang masih belum memenuhi syarat-syarat sesuai Pasal 18 ayat (2) tersebut di atas.² Sementara disisi lain beberapa amil tersebut telah melakukan aktivitas pengelolaan zakat di masyarakat sejak lama bahkan sebelum adanya UU Nomor 23 Tahun 2011. Kekhawatiran di kalangan pengelola zakat swasta tentang kriminalisasi lembaga amil zakat ini nampaknya perlu diluruskan dengan menggali secara mendalam motif, prosedur, dan makna perumusan suatu norma hukum pidana dalam UUPZ tersebut.

B. KETENTUAN UMUM HUKUM PIDANA

1. Tujuan Pemidanaan

Pengertian pidana menurut Sudarto adalah nestapa yang diberikan negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang.³ Sementara Hukum pidana diartikan sebagai hukum publik yang mengandung ancaman atas perbuatan yang melanggar hukum dengan pidana atau hukuman.⁴ Definisi lain yang lebih detail disampaikan oleh Van Hamel dalam bukunya *Inleiding Studie Ned. Strafrecht* (1972) yang menyebut Hukum Pidana adalah:

“Semua dasar-dasar dan aturan-aturan yang dianut oleh suatu negara dalam menyelenggarakan ketertiban hukum yaitu dengan melarang apa yang bertentangan dengan hukum dan mengenakan suatu nestapa kepada yang melanggar larangan-larangan

2 Baca <http://bimasislam.kemenag.go.id/informasi/artikel/792-peluang-kriminalisasi-terhadap-amil-zakat-.html> diakses pada tanggal 16 juli 2013

3 Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1981, hlm. 109-110.

4 M. Marwan dan Jimmy P., 2009. *Kamus Hukum*, Surabaya: Reality Publisher, hal. 510

tersebut”⁵

Secara singkat dapat dimaknai bahwa hukum pidana adalah aturan yang berisi larangan disertai ancaman jika melanggar larangan tersebut. Pencantuman ketentuan pidana dalam suatu peraturan hukum memiliki motif tertentu. Dalam hukum pidana dikenal beberapa teori mengenai tujuan pemidanaan, antara lain, teori absolut (teori pembalasan), teori relatif (teori prevensi) dan teori gabungan.

- a. Teori absolut (pembalasan) menyatakan bahwa kejahatan sendirilah yang memuat anasir-anasir yang menuntut pidana dan yang membenarkan pidana dijatuhkan. Teori pembalasan ini pada dasarnya dibedakan atas corak subjektif yang pembalasannya ditujukan pada kesalahan si pembuat karena tercela dan corak objektif yang pembalasannya ditujukan sekedar pada perbuatan apa yang telah dilakukan orang yang bersangkutan.
- b. Teori relatif (prevensi) memberikan dasar dari pemidanaan pada pertahanan tata tertib masyarakat. Oleh sebab itu tujuan dari pemidanaan adalah menghindarkan (prevensi) dilakukannya suatu pelanggaran hukum. Sifat prevensi dari pemidanaan adalah prevensi umum dan prevensi khusus. Menurut teori prevensi umum, tujuan pokok pemidanaan yang hendak dicapai adalah pencegahan yang ditujukan pada khalayak ramai, kepada semua orang agar supaya tidak melakukan pelanggaran terhadap ketertiban masyarakat. Sedangkan menurut teori prevensi khusus, yang menjadi tujuan pemidanaan adalah mencegah si penjahat mengulangi lagi kejahatan atau menahan calon pelanggar melakukan perbuatan jahat

yang telah direncanakannya.

- c. Teori gabungan mendasarkan jalan pikiran bahwa pidana hendaknya didasarkan atas tujuan pembalasan dan mempertahankan ketertiban masyarakat, yang diterapkan secara kombinasi dengan menitikberatkan pada salah satu unsurnya tanpa menghilangkan unsur yang lain maupun pada semua unsur yang ada.⁶

Tujuan pemidanaan pun telah dimuat dalam Rancangan KUHP nasional 2010 pasal 54 ayat (1) yang nampaknya mendekati teori gabungan di atas, sebagai berikut:⁷

- a. Mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat (motif preventif)
- b. Memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadikannya orang yang baik dan berguna
- c. Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat.

Adanya ketentuan pidana dalam UU Pengelolaan Zakat menunjukkan adanya kehendak mulia untuk menciptakan dan meningkatkan ketaatan hukum, rasa tanggung jawab, dan profesionalitas pengelola zakat (amil) baik perorangan atau tim mengingat zakat berdimensi moril dan etika beragama yang wajib dijaga sakralitasnya.

2. Asas Legalitas dan Filosofinya

Asas hukum menjadi penting sebagai barometer sekaligus pengarah dalam pembentukan suatu undang-undang. O. Notohamidjojo menyatakan

5 Dikutip oleh Moeljatno, 2000. *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, hal. 8

6 Sudarto, *Op. cit.*, hal 152.

7 <http://pembaharuan-hukum.blogspot.com/2008/12/prinsip-prinsip-dasar-atau-pedoman.html> diakses tanggal 10 Juli 2013

bahwa asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah (richlijn) dalam pembentukan hukum positif, baik bagi perundang-undangan maupun hakim.⁸ Mengenai fungsi asas hukum, Smits sebagaimana dikutip oleh Herlien Budiono mengemukakan adanya tiga fungsi, yakni:

- a. Membentuk keterjalinan dari aturan-aturan hukum yang tersebar;
- b. Untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah baru yang muncul dan membuka bidang-bidang masalah baru, dan juga menjustifikasikan prinsip-prinsip etika yang merupakan substansi dari aturan-aturan hukum;
- c. Dengan menggunakan fungsi pertama dan kedua, maka dapat dipergunakan untuk merekonstruksi hukum guna memunculkan solusi terhadap persoalan-persoalan baru yang berkembang.⁹

Banyak teori mengemuka terkait apa saja asas-asas hukum yang semestinya ada dalam peraturan perundang-undangan. Diantaranya, Van der Vlies yang membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat materiil.¹⁰ Secara formil, asas-asas dimaksud terdiri dari: asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas consensus. Sedangkan asas-asas yang bersifat materiil terdiri dari: asas terminologi dan sistematika yang jelas, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama

dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Dalam pembentukan undang-undang di Indonesia untuk pertama kali secara tegas dan limitatif dicantumkan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian dirubah menjadi UU Nomor 12 Tahun 2011. Asas-asas dimaksud dapat ditemukan pada Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang memuat asas: kejelasan tujuan; kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Ditambahkan pula pada Pasal 6 ayat (1) asas-asas untuk materi muatan peraturan perundang-undangan, yakni asas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhineka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Peraturan perundang-undangan dapat pula memuat asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (Pasal 6 ayat (2)).

Mengacu pada Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 di atas, maka ketentuan pidana dalam UUPZ terikat dengan asas legalitas diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia yang berbunyi: “Tiada suatu peristiwa dapat dipidana selain dari kekuatan ketentuan undang-undang pidana yang mendahuluinya” (*Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling* atau biasa dikenal dalam

8 Dikutib oleh Yuliandri, 2010. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, Jakarta: PT. RadjaGrafindo, hal 163.

9 Herlin Budiono, 2006. *Asas Kesimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia (Hukum Perjanjian berdasarkan Asas-asas Wigati Indonesia)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 82.

10 Yuliandri, ... *Op.Cit.*, hal. 137-151.

Bahasa Latin sebagai *nullum delictum nulla poena sine praevi lege*.¹¹

Nyoman Serikat Putra Jaya menyebutkan perumusan asas legalitas dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP mengandung makna asas *lex temporis delicti*, artinya undang-undang yang berlaku adalah undang-undang yang ada pada saat delik terjadi atau disebut juga asas “nonretroaktif”, artinya ada larangan berlakunya suatu undang-undang pidana secara surut. Asas legalitas juga berkaitan dengan larangan penerapan *ex post facto criminal law* dan larangan pemberlakuan surut hukum pidana dan sanksi pidana (*nonretroactive application of criminal laws and criminal sanctions*).¹² Prinsip *legality* itu menurut Oemar Seno Adji merupakan karakteristik yang esensial, baik ia dikemukakan oleh konsep *Rule of Law* maupun oleh faham *Rechtstaat* dahulu, maupun oleh konsep *Socialist Legality*. Demikian pula misalnya larangan berlakunya hukum Pidana secara retroaktif atau retrospective, larangan analogi, berlakunya azas *nullum delictum* dalam Hukum Pidana, kesemuanya itu merupakan suatu refleksi dari prinsip *legality*.¹³

Lebih jelas dan sistematis, Moeljatno mensintesa azas *nullum delictum nulla poena sine praevi lege* tersebut dalam tiga pengertian, yaitu:

1. Tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan undang-undang;
2. Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi (*qiyas*);
3. Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.¹⁴

Konsep legalitas dalam penentuan pidana dimaksudkan untuk memperkuat kepastian hukum dan pada dasarnya melindungi hak kemerdekaan hidup individu dari perlakuan kesewenang-wenangan kekuasaan. Menurut Muladi, tujuan adanya azas legalitas disamping memperkuat kepastian hukum, juga menciptakan keadilan dan kejujuran bagi terdakwa, mengefektifkan fungsi penjeratan dalam sanksi pidana, mencegah penyalahgunaan kekuasaan, dan memperkuat *rule of law*.¹⁵

C. RUMUSAN KETENTUAN PIDANA DALAM UU PENGELOLAAN ZAKAT

1. Dasar Hukum

Perumusan ketentuan pidana dalam suatu produk perundang-undangan perlu memperhatikan aturan umum berupa legal formal (sumber normatif). Dasar hukum yang menjadi acuan adalah ketentuan Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), maupun Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan

11 Istilah *nullum delictum nulla poena sine praevi lege* berasal dari Von Feuerbach, sarjana hukum pidana jerman (1777-1833) dalam bukunya berjudul “*Lehrbuch des peinlichen recht*”. Baca Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Op.Cit, hal. 23.

12 Nyoman Serikat Putra Jaya, 2008. *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hal. 12

13 Oemar Seno Adji, 1980. *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, hal. 21

14 Moeljatno, Op.Cit. hal. 25

15 E. Utrech berpendapat azas legalitas memiliki kelemahan karena hanya melindungi kepentingan pelaku pidana dan kurang melindungi kepentingan-kepentingan kolektif sehingga mengesampingkan konsep mala in se (perbuatan dianggap kejahatan karena tercela). Kontroversi ini memunculkan azas retroaktif sebagai pembanding asas legalitas. Lihat <http://muliadinur.wordpress.com/2008/06/02/asas-legalitas/> diakses tanggal 24 September 2013

Perundang-undangan di Indonesia.¹⁶

Pasal 103 KUHP merupakan acuan dan pedoman pembentukan Undang-undang dalam menentukan garis kebijakan pemidanaan dimana telah memuat asas-asas umum ketentuan pidana dengan redaksi berikut:

“Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain”.

¹⁷

Dapat dipahami berdasarkan Pasal 103 KUPH bahwa ketentuan pidana yang tercantum dalam semua Undang-Undang Khusus di luar KUHP merupakan bagian khusus (sub sistem) dari keseluruhan sistem pemidanaan. Undang-Undang Khusus di luar KUHP tersebut dapat membuat aturan khusus yang menyimpang atau berbeda dengan aturan umum KUHP namun harus terintegrasi dalam (konsisten dengan) aturan umum (*general rules*) KUHP tersebut.

Dalam hal penentuan dan perumusan redaksi Pasal yang memuat ketentuan pidana harus mengacu pada Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 yang secara detail dimuat dalam Lampiran UU Nomor 10 Tahun 2004, pada BAB I bagian C3 tentang Ketentuan

Pidana nomor 85 hingga 99 sebagaimana telah diubah menjadi UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lampiran, BAB I bagian C tentang Ketentuan Pidana nomor 112 hingga 126).

2. Ketentuan dan Kualifikasi Hukum Pidana dalam UU Pengelolaan Zakat

Ketentuan pidana dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat termuat dalam Bab VIII yang berisi larangan (Pasal 37 dan 38), dan Bab IX tentang Ketentuan Pidana (Pasal 39, 49, dan 41) dengan redaksi sebagai berikut:

Pasal 37

Setiap orang dilarang melakukan tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan zakat, infak, sedekah, dan/atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya.

Pasal 38

Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.

Pasal 39

Setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum tidak melakukan pendistribusian zakat sesuai dengan ketentuan Pasal 25 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 40

Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

16 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian dirubah menjadi UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang disahkan pada tanggal 12 Agustus 2011 atau hampir setengah bulan sebelum disahkannya UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yakni tanggal 25 November 2011. Untuk itu analisis ini lebih menggunakan UU Nomor 10 Tahun 2004.

17 lihat R. Soenarto Soerodibrto, 2009. *KUHP dan KUHAP dilengkapi Yurisprudensi Mahkamah Agung dan Hoge Raad*, Jakarta: Rajawali Pers, hal 77.

Pasal 41

Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Secara umum suatu rumusan tindak pidana, setidaknya memuat rumusan tentang:

- a Subyek hukum yang menjadi sasaran norma tersebut (*addressaat norm*);
- b Perbuatan yang dilarang (*strafbaar*), baik dalam bentuk melakukan sesuatu (*commission*), tidak melakukan sesuatu (*omission*) dan menimbulkan akibat (kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan); dan
- c Ancaman pidana (*strafmaat*) sebagai sarana memaksakan keberlakuan atau dapat ditaatinya aturan tersebut, yang dapat bersifat kumulatif (...dan...), alternative (...atau...), ataupun kumulatif alternative (...dan/atau...).

Mengacu pada standarisasi perumusan ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan yang telah digariskan dalam Lampiran UU Nomor 10 Tahun 2004 *juncto* UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, rumusan Pasal 37 s.d 41 UUPZ menggunakan *addressaat norm*-nya dengan kata “setiap orang” yang menunjukkan bahwa subyek hukum yang menjadi sasaran norma hukum pidana berlaku bagi siapa saja yang terkait secara langsung dengan zakat, infaq, sadaqah, maupun sumbangan keagamaan lainnya, baik perorangan atau berupa badan hukum atau kedua-duanya. Jenis perbuatan yang dilarang pun dibedakan secara jelas antara tindak pidana kejahatan (Pasal 39 dan Pasal 40 UUPZ) dan tindak pidana pelanggaran (Pasal 41 UUPZ), serta ancaman pidana yang diberikan bagi pelaku disebutkan

secara jelas yakni bersifat kumulatif alternative (Pasal 39 s.d Pasal 41 UUPZ)

Garis kebijakan legislatif tersebut pada Pasal-Pasal di atas mengikuti dan bersumber dari sistem KUHP yang membagi tindak pidana menjadi kejahatan dan pelanggaran. Pembagian ini pun ditegaskan dalam Pasal 42 UUPZ dimana tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 dan Pasal 40 merupakan kejahatan dan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 merupakan pelanggaran. Pidana penjara diancamkan terhadap tindak pidana kejahatan, sedangkan terhadap tindak pidana pelanggaran pada umumnya hanya di ancam dengan pidana perampasan kemerdekaan yang lebih ringan berupa pidana kurungan.

Menurut *Memorie van Toelichting* dimasukkannya pidana kurungan ke dalam KUHP itu terdorong oleh dua macam kebutuhan, yaitu:

- a. Kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana yang sangat sederhana berupa suatu pembatasan kebebasan bergerak atau suatu *vrijheidsstraf* yang sangat sederhana bagi delik-delik yang sifatnya ringan; dan
- b. Kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana berupa suatu pembatasan kebebasan bergerak yang sifatnya tidak begitu mengekang bagi delik-delik yang menurut sifatnya “tidak menunjukkan adanya suatu kebobrokan mental.”¹⁸

Ancaman pidana yang tercantum dalam UUPZ di atas didahului dengan Bab Larangan. Ketika tindak pidana berisi rumusan tentang dilarangnya suatu omisi, maka pada hakekatnya undang-undang justru memerintahkan setiap orang melakukan sesuatu, apabila mendapati keadaan-keadaan yang juga ditentukan

¹⁸ Lamintang, 1984, *Hukum Penitensier Indonesia*, Bandung: Armico, hal. 72.

dalam undang-undang tersebut. Sebab hukuman pidana hanya dapat bekerja jika masyarakat mendapat peringatan yang memadai baik mengenai perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan maupun perbuatan yang justru harus dilakukan. Dengan demikian, kedua jenis perbuatannya tetap dirumuskan dalam undang-undang. Untuk itulah UUPZ terlebih dahulu mengatur perbuatan yang mesti dilakukan sebelum ditentukannya bab larangan dan baru dilanjutkan dengan ancaman pidananya terhadap siapapun, terkhusus bagi BAZNAS dan LAZ dalam kaitannya dengan syarat dan tugas-tugasnya dalam melakukan pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan, hingga pelaporan pengelolaan zakat tersebut.

3. Rumusan dan Konsekwensi dalam Penegakannya

Adanya ancaman pidana dalam hal pengelolaan zakat yang ditujukan kepada para pengelola zakat (yang resmi/berizin) atau yang sengaja mengelola zakat tanpa izin dengan ancaman yang berbeda tentunya memiliki maksud dan tujuan agar pengelolaan zakat dilaksanakan secara baik sesuai dengan syariat Islam; amanah; berorientasi pada manfaat; berkeadilan; dan terjamin akuntabilitasnya (Pasal 2 UUPZ) dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan (Pasal 3 huruf b).¹⁹

19 W.F Prins mengemukakan seperti yang dikutip Philipus M. Hadjon “hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri “in cauda venenum” dengan ketentuan pidana (“in cauda venenum” secara harfiah berarti: ada racun di ekor/buntut). Berkaitan dengan hal tersebut, Paulscholten mengemukakan pula bahwa hukum pidana memberikan sanksi luar biasa, baik kepada beberapa kaidah hukum umum, maupun kepada peraturan

Hal yang patut diperhatikan adalah bagaimana rumusan ketentuan pidana dapat dipahami hingga dapat dilaksanakan dan ditegakkan dengan baik. Rumusan ketentuan pidana dalam UUPZ nampaknya termasuk dalam kategori delik formil karena lebih menekankan pada perbuatan yang dilarang yang menjadi pokoknya tanpa menyebutkan secara rinci akibat yang akan terjadi dikarenakan perbuatan pidana tersebut.²⁰

hukum yang bersifat administrative (baca: W.F Prins, 1983, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Pradnya Paramitha, hal. 17)

20 Kualifikasi rumusan pidana secara teoritis terdiri dari tiga model delik yakni delik formil, delik materiil, atau delik formil-materiil. Ketiga model ini perlu dibedakan karena mempunyai konsekwensi dalam pembuktian. Termasuk kategori delik formil manakala yang disebut dalam rumusan adalah perbuatannya yang dianggap pokok untuk dilarang, sedangkan akibat dari perbuatan tersebut tidak dianggap penting masuk dalam perumusan. Contohnya tentang pencurian pada Pasal 362 KUHP yang dalam rumusannya perbuatan pencurian dengan kata “mengambil” dan akibatnya dari perbuatan pencurian seperti si korban harus jatuh miskin dan sakit tidak menjadi penting dalam formulasinya. Adapun delik materiil lebih menekankan pada akibat suatu perbuatan, misalnya dapat dilihat pada Pasal 351 KUHP (penganiayaan) dan Pasal 358 KUHP (Pembunuhan). Pokok yang dilarang dalam kedua Pasal ini adalah akibat menderita sakit atau matinya orang yang dianiaya atau dibunuh, sedangkan bagaimana cara mendatangkan akibat itu tidak dianggap penting.

Rumusan yang bersifat formil-materiil dapat ditemukan pada Pasal 378 KUHP yaitu tentang Penipuan. Dalam kasus ini cara dan akibat melakukan penipuan menjadi pokok hal yang harus diperhatikan. Rumusan yang materiil bahwa orang yang ditipu tergerak hatinya dan menyerahkan sesuatu barang kepada orang yang menipu, dan formiilnya dibutuhkan untuk mengetahui bagaimana caranya menggerakkan hati si korban misalnya

Delik formal ini berhubungan erat dengan unsur kesengajaan (*dolus*) yang menjadi syarat utama penentuan kualifikasi tindak pidana yang dilakukan dalam pengelolaan zakat. Menurut Von Hippel dengan Teori kehendak yang dicetuskannya mengatakan bahwa sengaja adalah kehendak untuk membuat suatu perbuatan dan kehendak untuk menimbulkan akibat dari perbuatan tersebut. Berdasarkan teori ini pelaku pelanggaran dan kejahatan dalam pengelolaan zakat akan menerima hukuman pidana jika dapat patut diduga adanya kesengajaan dengan adanya niat untuk menyalahgunakan pengelolaan zakat yakni: 1. Sengaja melakukan kegiatan pengelolaan zakat tanpa memiliki izin resmi dari Menteri (Kementerian Agama), dan 2. Sengaja penyalagunaan wewenang sebagai amil yang telah memiliki izin untuk kepentingan yang bersifat individu semata (tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan) baik dalam hal pengumpulan, pendistribusian, hingga pelaporannya.

Untuk membuktikan ada tidaknya unsur kesengajaan dalam suatu tindak pidana dapat dianalisa dalam tiga indikasi berikut:

1. Sengaja sebagai maksud, artinya adanya kehendak pelaku terhadap akibat perbuatannya, dimana akibat yang dimaksudkan mendorong pelaku melakukan perbuatan yang bersangkutan;
2. Sengaja dilakukan dengan keinsyafan agar tujuan dapat tercapai, artinya apapun rintangan/penghalang akan dilawan demi tercapainya tujuan akhir dari tindakannya. Dalam hal ini dapat

saja terjadi beberapa pelanggaran/kejahatan sekaligus, misalkan tujuan utamanya menyalahgunakan zakat dengan tidak mengurus izin secara administratif, tentunya ini melanggar Pasal 38 dan Pasal 37 UUPZ sekaligus;

3. Sengaja dengan kesadaran adanya kemungkinan adanya tambahan sasaran/korban lain selain sasaran/korban utamanya.

Unsur kesengajaan yang disyaratkan sebagai indikator adanya perbuatan melawan hukum dalam rumusan Pasal-Pasal di atas secara tersirat menyatakan bahwa pelaku tindak pidana pengelolaan zakat terlebih dahulu telah memiliki pengetahuan tentang aturan hukum dalam pengelolaan zakat khususnya terhadap UUPZ itu sendiri. Disinilah letak pentingnya sosialisasi dan penjelasan tentang hadirnya UUPZ baru di semua kalangan masyarakat muslim di Indonesia baik secara administratif berupa Lembaran Negara maupun publikasi ilmiah lainnya (sosialisasi, seminar, forum diskusi dan sebagainya), agar UUPZ diakui dan dipatuhi demi tercapainya tujuan pengelolaan zakat tersebut. Apabila masih terjadi pelanggaran, maka dapat dikualifikasikan adanya unsur *dolus* dalam perbuatan tersebut.

Sifat melawan hukum pun menjadi penting untuk digarisbawahi dalam Pasal 39 hingga Pasal 41 di atas yang pada dasarnya harus dipahami secara holistik, bukan parsial. Pasal 38 *juncto* Pasal 41 yang menekankan wajibnya para amil zakat mengantongi izin pejabat yang berwenang (hukum administrasi) dinilai Muzakkir²¹ menjadi muara pintu bagi pemberlakuan Pasal 37, 39, dan 40 tersebut. Izin bagi

dengan memakai nama atau alamat palsu atau yang lainnya untuk tujuan menipu tersebut. (Baca Moeljatno, *Op. Cit.* hal 68-70)

21 Saksi Ahli Hukum Pidana dari pemerintah dalam sidang Uji Materiil UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD 1945 pada tanggal 17 Oktober 2012 (Risalah Sidang Perkara Nomor: 86/PUU-X/2012)

amil adalah merupakan wilayah hukum administrasi yang akan dikenakan pidana apabila disertai dengan perbuatan melawan hukum yang bisa dimaknai: 1. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; 2. Bertentangan dengan hukum tidak tertulis (rasa keadilan masyarakat khususnya masyarakat yang menjadi mustahik); dan 3. Perbuatan tersebut tercela dan tidak dikehendaki masyarakat.²² Adanya ancaman pidana dalam Pasal 41 adalah *ultimatum remedium* (senjata pamungkas) manakala prosedur dan sanksi administratif tidak dipatuhi.

Selain itu, adanya ancaman hukuman yang bersifat alternatif-kumulatif dengan kata ...*dan/atau*... memiliki makna dan memberikan efek tersendiri dalam penegakan hukum zakat ini. Pidana adalah reaksi atas tindak pidana, yang berwujud nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara kepada pembuat tindak pidana tersebut. Antara “perbuatan yang dilarang” atau *strafbaar* dan “ancaman pidana” atau *strafmaat* mempunyai hubungan sebab akibat (kausalitas). Bahkan “larangan” terhadap perbuatan yang termaktub dalam rumusan tindak pidana justru “timbul” karena adanya ancaman penjatuhan pidana tersebut kepada subyek yang melakukan perbuatan tersebut. Ancaman pidana dalam suatu rumusan tindak pidana selalu ditujukan kepada pembuatannya. Artinya, dengan penjatuhan pidana maka celaan yang objektif ada pada tindak pidana kemudian berubah bentuk menjadi celaan subyektif kepada pembuatnya.

Umumnya pengancaman pidana dalam suatu rumusan tindak pidana, dapat mengikuti beberapa model, yaitu;

- a. Satu jenis pidana diancamkan sebagai ancaman pidana tunggal (kecuali terhadap pidana mati, selalu harus dialternatifkan dengan pidana seumur hidup atau pidana penjara selama

waktu tertentu);

- b. Satu jenis pidana diancamkan sebagai alternatif dari jenis pidana lain;
- c. Satu jenis pidana diancamkan secara kombinasi alternatif-kumulatif.

Pasal 37 dan 38 UUPZ menerapkan rumusan bersifat alternatif-kumulatif dengan dua pidana pokok yakni pidana penjara dan/atau pidana denda paling banyak 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah), begitupun dengan Pasal 41 dengan ancaman pidana kurungan dan/atau denda paling banyak 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Sistem alternatif-kumulatif dimaksudkan agar hakim dapat menjatuhkan keseluruhannya atau dapat memilih salah satu diantaranya. Rumusan semacam ini lebih tepat demi rasa keadilan jika dibandingkan dengan hanya menerapkan rumusan alternative atau kumulatif saja. Hal ini mengingat pengelolaan zakat bukan hanya terkait persoalan administratif (akuntabilitas dan responsibilitas pengelola/amil) yang berorientasi pada perspektif *habluminannaas*, tetapi pengelolaan zakat lebih merupakan aplikasi ketaatan manusia terhadap Allah SWT dalam memenuhi kualifikasi agama Islamnya. Sakralitas beragama dalam bingkai moralitas melaksanakan pengelolaan zakat menjadi gambaran betapa Islam adalah agama yang *rahmatan lil' alamin*.

Penggunaan rumusan ancaman pidana yang bersifat alternatif-kumulatif akan memberikan ancaman dan kepastian hukum bahwa pelaku tindak pidana zakat sudah pasti akan dijerat jika terbukti secara melawan hukum telah melanggar ketentuan pidana dalam UUPZ, paling tidak dengan salah satu ancaman baik penjara pidana atau kurungan saja, atau hanya berupa denda tanpa kurungan/penjara.

²² Ibid.

Jika dianggap penting sesuai dengan kualifikasi kasusnya, hakim pun dapat menerapkan kedua ancaman pidana secara bersamaan.

D. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memuat ketentuan pidana dengan asas legalitasnya bertujuan untuk menciptakan dan meningkatkan ketaatan hukum, rasa tanggung jawab, dan profesionalitas pengelola zakat (amil) baik perorangan atau tim mengingat zakat berdimensi moril dan etika beragama yang wajib dijaga sakralitasnya.
2. Perumusan ketentuan pidana dalam Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, Pasal 40, dan Pasal 41 telah mengacu pada ketentuan umum Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), maupun Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia (Lampiran UU Nomor 10 Tahun 2004, BAB I bagian C3 tentang Ketentuan Pidana nomor 85 hingga 99 *juncto* UU Nomor 12 Tahun 2011, BAB I bagian C tentang Ketentuan Pidana nomor 112 hingga 126).
3. Ancaman hukuman dalam UUPZ yang bersifat alternatif-kumulatif dengan kata *...dan/atau...* memiliki makna dan memberikan efek tersendiri dalam penegakan hukum zakat ini terutama dalam hal menjamin kepastian hukum bahwa pelaku tindak pidana zakat sudah pasti akan dijerat jika terbukti secara melawan hukum telah melanggar ketentuan pidana dalam UUPZ paling tidak dengan salah satu dari kedua ancaman tersebut yakni pidana penjara/kurungan atau denda.

Efektifitas keberlakuan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat membutuhkan kesamaan persepsi dan aksi semua elemen pemerintah dan masyarakat tidak lain dalam rangka peningkatan dan penguatan sistem ekonomi bangsa Indonesia ke arah yang lebih baik dan berkeadilan dengan sistem pengelolaan zakat yang amanah, transparan, akuntabel, adil dan bermanfaat. Adanya ancaman pidana dalam UUPZ agar difahami secara positif sebagai kontrol dan evaluasi bagi para pihak yang mengelola zakat agar lebih bertanggungjawab dan memurnikan niat semata-mata karena Allah SWT untuk kesejahteraan bangsa dan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Warson Munawwir, *Al-Munawwir, Kamus Arab-Indonesia*, Surabaya: Pustaka Progressif, 1997
- Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Bandung: Armico, 1984
- M. Marwan dan Jimmy P., *Kamus Hukum*, Surabaya: Reality Publisher, 2009
- Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: PT.Rineka Cipta, 2000
- Nyoman Serikat Putra Jaya, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008
- Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 2008
- R. Soenarto Soerodibrto, *KUHP dan KUHPA dilengkapi Yurisprudensi Mahkamah Agung dan Hoge Raad*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009
- Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1981
- W.F Prins, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Pradnya Paramitha, 1983
- Herlin Budiono, *Asas Kesimbangan*

- bagi Hukum Perjanjian Indonesia*
(Hukum Perjanjian berdasarkan
Asas-asas Wigati Indonesia,
Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006
- <http://muliadinur.wordpress.com/2008/06/02/asas-legalitas/>
diakses tanggal 24 September 2013
- <http://bimasislam.kemenag.go.id/informasi/artikel/792-peluang-kriminalisasi-terhadap-amil-zakat.html> diakses tanggal 16 juli 2013
- http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/.../467_Perumusan%20KetentuanPidana.p... diakses tanggal 27 Agustus 2013
- <http://news.detik.com/read/2012/10/09/182130/2058666/10/pemerintah-pemidanaan-amil-demi-profesionalitas-pengelola-zakat?nd771104bcj> diakses tanggal 16 juli 2013
- <http://www.advokatmuhammadjoni.com/berita/info-hukum/145-pengelolaan-zakat-review-hukum.html> diakses tanggal 16 juli 2013
- <http://elmahkamah.blogspot.com/2012/10/amelia-fauzia-uu-pengelolaan-zakat.html> diakses tanggal 16 juli 2013
- <http://pembaharuan-hukum.blogspot.com/2008/12/prinsip-prinsip-dasar-atau-pedoman.html> diakses tanggal 27 Agustus 2013
- <http://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/4157/3790> kebijakan perumusan hukum pidana diakses tanggal 27 Agustus 2013
- <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/32999/3/Chapter%20II.pdf> pidana minimum khusus diakses tanggal 30 Agustus 2013